

美国消费品安全委员会监管产品范围研究

谢志利^{1,2} 李文昭^{1,2}

(1.中国标准化研究院; 2.国家市场监管重点实验室(产品缺陷与安全))

摘要: 美国消费品安全委员会(CPSC)的职责是采取措施,降低与消费品相关的不合理伤害和死亡风险,拯救生命,保障家庭安全,而对消费品范围的界定是CPSC开展消费品安全监管工作的前提和基础。由于管辖产品范围宽泛,法律规定过于原则,实践中经常会遇到监管产品范围交叉或者需要作出界定的情形。本文将对CPSC法定监管范围、非管辖产品以及一些解释性意见中给出的判断原则和方法等进行介绍。

关键词: 美国消费品安全委员会, 消费品, 监管范围

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2023.07.011

Research on the Scope of Products Regulated by the Consumer Product Safety Commission

XIE Zhi-li^{1,2} LI Wen-zhao^{1,2}

(1.China National Institute of Standardization;

2. State Administration for Market Regulation Key Laboratory (Product Defect and Safety))

Abstract: The responsibility of the Consumer Product Safety Commission (CPSC) is to take measures to reduce the risk of unreasonable harm and death related to consumer products, save lives, and ensure family safety. The definition of the scope of consumer products is the premise and foundation for CPSC to carry out consumer product safety supervision. Due to the broad scope of regulated products and overly principled legal provisions, there are often situations in practice where the scope of regulated products intersects or needs to be defined. This article will introduce the statutory regulatory scope of CPSC, non-jurisdictional products, and the judgment principles and methods presented in some explanatory opinions.

Keywords: Consumer Product Safety Commission (CPSC), consumer products, regulatory scope

0 概述

美国消费品安全委员会(Consumer Product Safety Commission,以下简称CPSC)是美国国会根据1972年《消费品安全法》成立的一个联邦独立机构,其使命是保护公众免受与消费品相关的不

合理伤害风险。作为美国重要的产品安全监管机构之一,40多年来,CPSC通过与国内外主要利益相关者合作,利用其有限的资源,在促进产品安全,降低产品安全危害方面发挥着重要的作用。CPSC监管产品范围很广,对15,000多种消费品拥有管辖权,此外还包括许多有害物质。

基金项目: 本文受中央基本科研业务费项目“全国产品缺陷与安全管理标准化技术委员会-基于星闪技术的无线电池管理系统技术和安全框架研究-2023”(项目编号: 282023Y-10410)资助。

作者简介: 谢志利,硕士研究生,高级工程师,研究方向为产品安全与召回。

1 CPSC法定监管范围

依据《消费品安全法》《联邦危险物质法》《防毒包装法》，CPSC对下列产品、物质或包装拥有管辖权。

1.1 《消费品安全法》下的消费品及其零部件

《消费品安全法》于1972年10月27日通过，以后经过多次修订。该法是CPSC工作的总则，是所有成文法中最重要的一部法，确立了CPSC的地位，明确了其基本职权，授权该机构可制定标准和禁令，并赋予CPSC在某些情况下寻求召回和禁销产品的权力。

根据《消费品安全法》第3(a)(1)款，“消费品”是指为以下目的生产或销售的物品或其零部件：(1) 出售给消费者，用于长期或临时房屋或住所、学校、娱乐场所或其他地点，或(2) 供在长期或临时房屋或住所、学校、娱乐场所或其他地点的消费者个人使用、消费或享用。但该词不包括：通常不是为出售给消费者使用、消费或享受目的而生产或分销的物品，以及由其他部门按照相关法律进行监管的产品。

根据上述规定，消费品的零部件也在《消费品安全法》管辖范围内，但必须是可作为某种意义上的“成品”销售给消费者或供消费者使用的零部件。如果发现消费品包含重大产品危害，CPSC建议其零部件制造商、分销商和零售商应查明零部件可能涉及的程度并将问题向CPSC报告。在任何情况下，CPSC将根据具体情况确定责任，以评估零部件与最终产品缺陷之间的因果关系。

根据法律或法规是否针对消费品明确了具体的产品安全要求，委员会将其管辖范围内的消费品分为管制产品(regulated product)和非管制产品(unregulated product)，管制产品包括儿童产品和一般用途产品两大类。管制产品和非管制产品主要是在进入市场前的要求不同，对部分管制产品，要求其进入市场前需进行认证，非管制产品则无此要求。进入市场后，CPSC对管制产品和非管制产品的监管方式是一致的，包括采取多种方式识别重大危害产品、开展调查、寻求召回并对违法行

为进行处罚等。

1.2 《联邦危险物质法》下的家用危险物质

《联邦危险物质法》于1960年7月12日通过，以后经过多次修订。该法建立了有毒、有腐蚀性、易燃或其他有害物质的监管框架，根据该法，委员会有权宣布一种物质为危险物质，并对被宣布为危险物质的标签进行管理。《联邦危险物质法》要求对危险家用物质或产品贴上标签，提醒消费者注意这些产品存在的潜在危险，并告诉他们需要做什么来保护自己和孩子免受这些危险，以帮助消费者安全储存和使用这些产品，并向他们提供有关发生事故时立即采取的急救措施的信息。它还赋予CPSC在法律要求的标签不足以保护消费者的情况下，对儿童使用的危险物品、玩具或其他物品发出禁令的权力。《联邦危险物质法》涵盖在合理可预见的购买、储存或使用期间，可能被带到居住地或其周围的产品，在车库、车棚或其他属于家庭的建筑物中使用或储存的产品也包括在内。

产品是否必须贴上警示标签取决于产品性质以及消费者可能会受到的任何危害。根据《联邦危险物质法》第2(f)款的定义，危险物质包括以下几类。

(1) 具有毒性、易腐蚀性、刺激性、强致敏性、可燃性或易燃性，或在分解、加热及其他情况下会产生压力的任何物质或混合物，且这些物质或混合物在通常或可合理预见的处理、使用过程中，有可能导致严重人身伤害或引发严重疾病，包括可合理预见的儿童吞食行为。

(2) CPSC依据《联邦危险物质法》认定的符合上述要求的任何物品。

(3) CPSC依据《联邦危险物质法》认定的足够危险，且根据本法案需要加贴标签以保护公共健康的用于某种特殊类别产品或包装中的任何放射性物品。

(4) CPSC依据《联邦危险物质法》认定的具有电气、机械或高温危险的儿童玩具或供儿童使用的任何其他物品。

(5) 任何含铅量超过0.2%的焊料。

家用危险物质不包括以下产品。

(1) 《联邦杀虫剂、杀菌剂、杀鼠剂法》中规

定的农药产品;

(2)《联邦食品、药品和化妆品法》中规定的食品、药品和化妆品;

(3)作为燃料储存在容器内,用于家用供暖、烹饪或制冷的物质;

(4)烟草及烟草制品;

(5)《1954年原子能法(修正案)》及根据该法颁布的法规中规定的任何原料、特种核材料或副产品材料。

1.3《防毒包装法》下的家用物质儿童防护包装

《防毒包装法》于1970年12月30日通过,以后经过多次修订。根据该法,如果发现某种家用物质对儿童的危害程度或性质达到需要特殊包装来保护儿童免受因处理、使用或吞入此类物质而导致的严重人身伤害或严重疾病,同时这种特殊包装在技术上可行的,委员会可根据该法制定此类家用物质的儿童防护包装标准。

儿童防护包装是一种设计或构造为5岁以下儿童在合理时间内很难打开或获得一定量有毒或有害物质、但普通成人正常使用没有困难的包装,CPSC对这些物质或产品的特殊包装拥有管辖权。

家用物质的范围包括:

(1)《联邦危险物质法》第2(f)款中定义的危险物质;

(2)《联邦食品、药品和化妆品法》第201节中定义的食品、药品或化妆品;

(3)储存在便携式容器中作为燃料用于房屋的加热、烹饪或制冷的物质等。

根据《防毒包装法》,针对一些家用危险化学品,包括药品,CPSC可要求其装置有儿童防护包装。

对于打开类似包装可能有困难的老人和残疾人,允许一些产品以不符合标准的方式在零售店进行销售,前提是产品上须附有不建议在有儿童的家庭中使用的警告,同时还须提供符合标准规定的同一产品。另外,儿童防护包装不适用于由医生指导或应购买者要求开出的散装处方药。

2 非CPSC监管产品

根据某些法律的规定,有些产品不在CPSC管辖范围内,即使是消费品,CPSC也并不是都有管辖权。这些产品主要包括以下几项。

(1)飞机,由联邦航空管理局(FAA)负责;

(2)酒精,由美国酒精烟草税收与贸易局(TTB)负责;

(3)弹药、枪械(单独的枪支扳机锁除外),由美国酒精、烟草与武器管理局(ATF)负责;

(4)放射性物品,由美国核管制委员会(NRC)负责;

(5)汽车、卡车、摩托车、轮胎、汽车座椅(仅用于道路车辆时),由国家公路交通安全管理局(NHTSA)负责;

(6)食品、药品、生物制剂、医疗器械、化妆品、兽医用品、电子产品辐射、烟草/烟草产品:由美国食品药品监督管理局(FDA)负责,但CPSC对某些产品的儿童防护包装有管辖权;

(7)传统肉、禽、蛋产品,由美国农业部食品安全检验局(FSIS)负责;

(8)兽用疫苗和其他类型兽用生物制品,由美国农业部动植物卫生检验局(APHIS)负责;

(9)工业、商业及农场专用产品,由美国职业健康安全管理局(OSHA)负责;

(10)杀虫剂、杀鼠剂、杀菌剂,由美国环保署(EPA)负责;

(11)船只(包括私人游艇),由美国海岸警卫队(USCG)负责;

(12)工业化学品,由美国化学品安全与危害调查委员会(CSB)负责;

(13)娱乐设施,由各州负责,但CPSC对移动式娱乐设施拥有管辖权。

3 特殊情形下对消费品的界定

实践中,由于情况复杂,经常遇到某类产品是否属于消费品以及是否在CPSC管辖范围内的问题。一般来说,CPSC会具体问题具体分析,并通过总法律顾问办公室发布咨询意见来解决。根据这些咨询意见,涉及CPSC管辖权的相关问题主要包

括以下几个方面。

3.1 非安全性问题

CPSC关注的是产品安全问题,其主要目的是保护公众免受与消费品有关的不合理伤害风险。非安全类问题,以及涉及广告、不公平竞争、欺诈等情形的,均不在其管辖范围内。

此外,安全类问题必须是涉及与消费品的消费和使用或享用直接关联或者由此导致的人身伤害风险,非直接因果关联的情形不在其考虑范围之内。例如:课本作为物质实体,属于消费品,任何课本不得带有不合理尖角。但对课本的书面内容,例如:书本中有关科学实验的说明,虽然可能会影响儿童进行科学实验的方式,甚至可能促成由于不安全地进行该实验而导致人身伤害,也不在其管辖范围内。

3.2 未实际销售给消费者的产品

目的不是销售给消费者使用的产品不在CPSC管辖范围内,但不一定要求产品必须实际销售给消费者才行,只要生产或分销此类产品的目的是供消费者使用即可。

(1) 石棉、水泥墙板之类的建筑用产品。尽管根据惯例,这些产品不会销售给消费者,但其生产或分销的目的是供消费者使用,因而也属于消费品。

(2) 用于租赁的产品和出于促销或其他目的而免费提供的产品。

(3) 提供给机构但最终供消费者使用的产品。这类产品虽然没有直接售卖给消费者,但由消费者为其利益而使用,因而属于消费品,受《消费品安全法》管辖。例如:火灾报警装置和交通控制装置。如果火灾报警装置不正常工作,就有可能发生更多由火灾引起的伤害。交通控制装置不正常工作,就会指引汽车或行人进入十字路口的对面交通中,从而导致伤害。此类产品的销售针对政府部门,但火灾报警装置和交通控制装置也可由消费者为其利益而使用,均为消费品。

3.3 定制产品

如果定制产品仅属于为个别消费者的唯一组装,即组装过程非批量组装,是按个别程序进行且独一无二,并且所利用的部件也不是大量利用库

存零部件,此类产品也不在CPSC监管范围内。

3.4 与其他机构管辖权交叉的产品

有些产品完全不在CPSC管辖范围内;有些产品则同时受CPSC和其他联邦机构共同管辖;有些产品在某些情形下在CPSC管辖范围内,在另外情形下则归属其他机构管辖。经常发生产品管辖权交叉的机构主要包括美国食品药品监督管理局(FDA)、国家公路交通安全管理局(NHTSA)以及美国职业健康安全管理局(OSHA)。

(1) 美国食品药品监督管理局。有些产品虽然根据《消费品安全法》的定义属于“消费品”,但如果此类产品根据《联邦食品、药品和化妆品法》属于该法管辖范围内,则美国食品药品监督管理局拥有管辖权。

1) 电视机、微波炉等产品:涉及电子产品辐射危害的,归美国食品药品监督管理局管辖;涉及其他危害的,归CPSC管辖。

2) 眼镜和太阳镜:按照《联邦食品、药品和化妆品法》规定,此类产品属于医疗器械,不在CPSC管辖范围内;但供儿童使用的眼镜和太阳镜除了受《联邦食品、药品和化妆品法》管辖,同时还要受《联邦危险物质法》和《消费品安全法》共同管辖,因而CPSC也有管辖权。

3) 喷雾式除臭剂:除臭剂本身作为化妆品归属美国食品药品监督管理局管辖,但除臭剂容器是消费品,属于《消费品安全法》管辖范畴。对此类产品,制造商需采取预防措施避免容器被刺破或因过热融化,确保其可存放在家中并安全使用。

4) 软饮料:饮料本身归属美国食品药品监督管理局管辖,但销售给消费者的软饮料采用的容器属于消费品。

5) 家庭健身器材:如举重器材、哑铃、吊带、拳击手套、双杠、运动自行车、跑步机、划船机等用于医疗目的时,例如用于重塑肌肉或恢复关节运动或肥胖症的辅助治疗等,属于美国食品药品监督管理局管辖范围内的医疗器械。CPSC是否对这些产品拥有管辖权,将根据这些健身器材是否用于医疗用途而定,一般根据标签、广告及其他特征确定产品预期用途。

(2) 国家公路交通安全管理局。一般而言,仅用于车辆之中,而并不面向消费者销售或者不会由消费者用于家庭、学校、休闲场所或其他场合之中的物品,由国家公路交通安全管理局单独管辖。

如果某种物品(设备)可能会用于车辆上,也可能用于家庭中,则既属于《国家公路交通和车辆安全法》第102(4)款中所定义的“机动车设备”,也属于《消费品安全法》第3(a)(1)款中定义的“消费品”,CPSC和国家公路交通安全管理局将同时具有管辖权。这种情形下,两个机构将协调它们之间的活动,同时产品的制造商、分销商或零售商也会受CPSC以及国家公路交通安全管理局执行的法律及颁布的法规制约。

此外,某些以适当形式包装的有害物质,虽然仅用于车辆上,但若可在零售店买到,供非专业使用,且可带入房屋、公寓或其他消费者居住的地方或周围,或任何相关建筑、棚内或周围,包括但不限于:车库、汽车棚、谷仓或仓库等,则必须符合《联邦危险物质法》和《防毒包装法》中关于警示标签或儿童防护包装的相关规定,如抛光剂、清洁剂、防冻剂、汽车用电池等物品。以汽车用电池(非工业电池)为例,如果此类电池直接面向消费者,供其以合理的可预见的方式购买、存储并可能在家中或其周围使用,则包含硫酸的电池应符合《联邦危险物质法》的标识要求和《防毒包装法》的包装要求,即在电池和电池盒上贴付警示标签,硫酸或电解质应按照《防毒包装法》的要求,采用儿童防护包装。

(3) 美国职业健康安全管理局。根据《消费品安全法》第31节的规定,如果任何与消费品有关的致伤隐患能根据《职业安全与健康法》采取行动,并将危害“消除或减小至允许范围内”,则CPSC无权管辖这种致伤隐患,这主要涉及工商业用产品及农场用设备。根据《职业安全与健康法》,雇主必须提供安全健康的工作场所,满足该法下的法规及标准。

3.5 工业、商业及农场产品

真正的“工业产品”,即通常不是为销售给消费者或供消费者使用而生产或分销的产品,不属

于CPSC管辖范围。但实际中情况往往很复杂,很多原来的“工业产品”但进入消费领域,此时最容易发生产品是否属于消费品的疑问,这也是总法律顾问办公室作出解释和界定最多的一种情形。

3.5.1 基本原则

(1) 市场营销情况

1) 不是按惯例生产或分销以销售给消费者或供消费者使用,消费者只是偶尔使用的工业产品不足以将产品纳入CPSC管辖范围之内。

2) 若某产品系列中的大量产品直接向消费者出售,将表明整个产品系列是按惯例生产或分销以供消费者购买或使用,属于消费品。

3) 如果生产的产品主要供商业机构使用,但部分产品直接销售给消费者以供其在住宅内使用,则整个产品系列可能成为消费品。例如:制造商销售90%的桌子供企业使用,10%直接销往消费者手中,则CPSC会极有可能认为对该产品拥有管辖权。

(2) 产品真正用途

考虑产品真正用途时,主要是涉及产品是否仅作为业务范围而使用。

1) 对于主要或专门卖给工业或机构用户的产品,只要生产或分销的目的是供消费者使用,它们就包含在消费品定义内。例如:复印机,此类产品广泛用于办公室和工业,但也通常被消费者广泛用于复印个人信函、求职简历等,属于消费品。再如:商业酒吧设备,如果销售给消费者或供永久或临时家庭或住所、学校、娱乐或其他方面使用,将被视为消费品;如果销售给工业机构仅为业务或专供员工在工作范围之内使用,则不被视为消费品。

2) 某些家庭用途产品虽然被标记为“仅用于商业和机构使用”,但也不会将其从消费品范围内排除出去。

3) 工业产品被挪作私人用途时,不作为消费品。16 CFR 1500《危险物质和物品:管理和执行法规》第1500.3(c)(10)(i)款中明确规定:“危险物品的设计、包装须满足特定要求,专供家庭使用……并不包括可能被服务人员带入家里的工业用物品……标记为工业用途或仅做工业用途销售的产品并不因为存在被工人挪作私人用途的可能

而被列入《联邦危险物质法》管辖范围。”

3.5.2 具体的判断方法

CPSC没有特定的标准来判断消费者偶尔使用还是频繁使用,对此作出判断的最佳数据来源是产品使用和分销对象的实际数据,这足以清楚地表明该产品是否经常出售给消费者或由消费者使用。但这样的数据很难获取。一般情况下,产品的制造商对于确定产品的分销和使用模式负有初始责任,并有责任采取相应的行动。CPSC一般以企业提供的资料为依据,并基于一系列特定事实作出判断。如果此后获得的数据表明与之前的有所不同,则CPSC之前确定的结果可能发生变更。

通常情况下,CPSC从以下几个方面进行分析判断。

(1) 分销渠道。包括有哪些类型的分销商以及他们供应给哪种类型或链条上的销售商,销售商是否可能将产品出售给消费者。

一些制造商提供的资料表明,他们可以控制其产品的分销,使其销售的所有产品都用于商业或政府用途,而非通过以消费者为导向的途径进行销售。例如:企业具有专门的分销渠道,该分销体系完全依赖于一些直接向大型商业买家或自营商销售的独立代销商,产品均不通过大型专卖店或折扣店进行营销;零售商店不可订购该商用设备,消费者也不可通过零售商店购买到这些产品;为保证其产品不作为消费品进行销售,企业制定了针对销售商的政策规定,明确要求其不能将产品出售给消费者,若发现任何销售商违反该政策,企业将终止其经销资格;在其生产的产品上张贴标签,说明此类产品不适用于消费类用途,包括不符合适用于消费类产品的强制性安全标准。这种情况下,该产品使用和分销模式与消费品完全不同。

(2) 消费者使用率。有多少产品出售给分销商,以及是否用于商业用途。

综合全部信息后,发现消费者使用率极低

(如:大概只有5%出售给消费者),或者产品具有不适合消费类用途的特征,如:产品型号、价格、重量、功率等高于普通的消费类产品,消费者不太可能大批购入等。

(3) 广告群体。企业及其分销商或销售商是否以消费者可见的方式对其经营的产品进行促销。

例如将商业用户作为目标广告群体,且在出版物和宣传册上发布有别于消费品的商用产品广告;所有广告都发布在贸易领域的刊物中,未通过以消费者为目标群体的出版物进行宣传或分销。或者制造商对产品进行了标记,指出它们仅适用于商业用途,且不适用消费用产品的强制性安全标准。

4 结 论

(1) 美国国会意在将广泛的一般性产品安全监管权力集中在一个联邦机构中,CPSC监管产品范围非常广泛,其管辖权延伸至任何销售给消费者或者供其在家庭、住所、学校、娱乐场所或其他场合中使用、消费或享用而进行生产或分销的物品,但并不是所有消费品均在其管辖范围内。CPSC管辖产品范围根据法律的授权而定,法律对产品管辖范围的明确规定是该机构开展监管工作的前提。

(2) 由于管辖范围太广泛,实践中经常会发生管辖权交叉以及“跨界”产品问题,特别是很多最初生产或销售仅用于工业目的的产品时常被消费者使用。CPSC判断“工业产品”是否属于消费品以及是否可对其行使管辖权,主要取决于该产品的市场营销情况及其真正用途。

(3) 即使在产品安全监管法律制度相对比较完善的情况下,仍然在实践中面临是否属于管辖范围内产品的困惑而需要作出界定。CPSC采取一案一议的方式,通过发布咨询意见给予一般性原则指导,这在一定程度上可弥补法律过于原则和刚性带来的不足,解决实际难题。

参考文献

- [1] H.R.4847. Public Law 100–695. An Act To amend the Federal Hazardous Substances Act to require the labeling of chronically hazardous art materials, and for other purposes.102 Stat. 4568 – 4570. November 18, 1988.
- [2] H.R. 2715. Public Law 112–28. An act to provide the Consumer Product Safety Commission with greater authority and discretion in enforcing the consumer product safety laws, and for other purposes. 125 Stat. 273–283. August 12, 2011.
- [3] H.R.11969.Public Law 84–930. An Act to require certain safety devices on household refrigerators shipped in interstate commerce.70 Stat. 953, August 2, 1956.
- [4] H.R. 814. Public Law 110–278. Children's Gasoline Burn Prevention Act. 122 Stat. 2602–2603. July 17, 2008.
- [5] H.R. 965. Public Law 103–267. Child Safety Protection Act.108 STAT. 722 –729. June 16,1994.
- [6] H.R.4040. Public Law 110–314. Consumer Product Safety Improvement Act of 2008.122 Stat. 3016–3077. August 14, 2008.
- [7] H.R. 4212. Public Law 112–266. Drywall Safety Act of 2012. 126 STAT. 2437–2439. January 14, 2013.
- [8] H.R.5069. Public Law 83–88. Flammable Fabrics Act. 67 Stat. 111–115. June 30, 1953.
- [9] H.R. 133. Public Law 116–260.Portable Fuel Container Safety Act of 2020. 134 Stat. 3204. Dec. 27, 2020.
- [10] S. 142. Public Law 114–116. Child Nicotine Poisoning Prevention Act of 2015. 130 Stat. 3–5. January 28, 2016.
- [11] S.3419. Public Law 92–573.Consumer Product Safety Act. 86 Stat. 1207–1233, Oct. 27, 1972.
- [12] S.3298. Public Law 89–756. Child Protection Act of 1966. 80 Stat. 1303–1305. November 3, 1966.
- [13] S.1283. Public Law 86–613. Federal Hazardous Substances Labeling Act. 74 Stat. 372–381. July 12, 1960.
- [14] S.J.Res.33.Public Law 90–146.Joint resolution to establish a National Commission on Product Safety.81 Stat. 466–467. November 20, 1967.
- [15] S.2162. Public Law 91–601. Poison Prevention Packaging Act of 1970. 84 Stat. 1670–1674. December 30, 1970.
- [16] 蒯勇,吴倩,许应成. 国内外消费品安全监管机制和模式研究[J]. 中国标准化, 2021(11):51–57.
- [17] 郑立伟,刘晓飞. 国内外质量监管比较研究[J]. 标准科学, 2015(04):70–76.